

Vergaderjaar 2024–2025

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 163

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Het kabinet wil de kenniseconomie, innovatie en (digitale) infrastructuur verder versterken. De inzet op hoogwaardige kennismigratie is en blijft hiervoor van essentieel belang. Tegelijkertijd wil het kabinet de migratie naar Nederland verminderen. Daarom voert het kabinet een gerichter en selectiever arbeidsmigratiebeleid, in lijn met het door de Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 geadviseerde scenario van gematigde groei.¹ Het kabinet heeft in het Regeerprogramma en in zijn brief over een gerichter en selectiever arbeidsmigratiebeleid aangekondigd onderzoek te doen naar de aanscherping van de kennismigrantenregeling.²

Wij bieden u hierbij, namens het kabinet, de verkenning Aanscherping van de kennismigrantenregeling aan. In deze brief en notitie gaan wij tevens in op de door uw Kamer voorgestelde aanpassingen van de Europese blauwe kaart. Tot slot benutten wij deze verkenning om de kabinetsinzet op kennismigratie en talentbehoud nader toe te lichten.

Aanscherping van de kennismigrantenregeling

Het doel van het aanscherpen van de kennismigrantenregeling is om kennismigranten toe te laten die daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. Aanscherping moet ervoor zorgen dat oneigenlijk gebruik en misbruik zoveel mogelijk worden tegengegaan, terwijl de positieve aspecten van de regeling behouden blijven. Het kabinet kiest er daarom voor om de bestaande eisen te verzwaren en uit te

¹ Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei*, 2024.

² Kamerstukken II, 2024/2025 29 861, nr. 150

breiden.³ De regeling blijft hierdoor toegankelijk voor de echte toptalenten, die in de mondiale *war on talent* schaars zijn, ongeacht de sector.⁴

Tegelijkertijd verliezen we het belang van een goed vestigings- en ondernemingsklimaat, inclusief het belang van innovatieve bedrijven zoals start-ups en scale-ups, niet uit het oog.

Verschillende studies tonen aan dat kennismigranten een positieve bijdrage leveren aan de productiviteitsgroei, innovatiekracht, concurrentievermogen en het verzilveren van de kansen die de digitale transitie Nederland biedt.⁵ Kennismigranten zijn daarnaast economisch gezien netto bijdragers.⁶ Tegelijkertijd maken zij, net als andere ingezetenen, gebruik van voorzieningen zoals de huisvesting, infrastructuur, zorg, en onderwijs. Daarbij speelt gezinsmigratie ook een rol: voor elke kennismigrant komt ongeveer 0,8 gezinsmigrant mee naar Nederland.⁷ Overigens is dat verblijf vaak tijdelijk: zeker de helft van de kennismigranten verlaat Nederland binnen vijf jaar.⁸

Bij de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004 werd de doelgroep van de regeling als volgt omschreven: «Kennismigranten hebben als regel een hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs diploma, of spelen na een middelbaar beroepsopleiding een katalyserende rol in innovatieprocessen. Daarnaast is het in het algemeen zo dat de kennismigrant werkt in een sector die cruciaal is voor de ontwikkeling van de economie, hetzij in de wetenschap, hetzij in het bedrijfsleven, of die in maatschappelijk opzicht cruciaal is. De expertise van de hooggequalificeerde arbeidsmigrant is op nationaal en internationaal niveau schaars.»⁹ Het kabinet onderschrijft deze definitie nog steeds en beschouwt de motie van het lid Patijn daarmee als afgedaan.¹⁰ Aan de definitie en het daarin besloten deskundigheidsvereiste wordt invulling gegeven door een looncriterium. Met de verkenning wordt beoogd de kennismigrantenregeling meer toe te spitsen op die kennismigranten die aan de bovengenoemde definitie voldoen.

De kennismigrantenregeling lijkt momenteel, naast kennismigratie in de zin van bovengenoemde definitie, ook andere vormen van arbeidsmigratie te faciliteren die het kabinet in mindere mate als essentieel ziet. Hierbij zijn er incidenteel ook signalen van oneigenlijk gebruik en misbruik. De Nederlandse Arbeidsinspectie signaleert deze ontwikkelingen ook in haar jaarverslag 2023.¹¹

³ Voornemen Hoofdlijnenakkoord: «*Kennismigratie is van belang voor de Nederlandse economie, maar de omvang moet in verhouding staan tot wat gemeenten, onderwijs, zorg en wonen kunnen dragen. Daarom: De kwalificatie-eisen van de kennismigrantenregeling worden aangescherpt en verhoogd.*» Verder uitgewerkt in het Regeerprogramma, zie Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 29 861, nr. 150.

⁴ Policy Brief OESO, *What is the best country for global talents in the OECD?*, maart 2023.

⁵ Bijvoorbeeld Peri et al. (2015), Beerli et al. (2021) en Bosetti et al. (2015).

⁶ Zie bijvoorbeeld: *Adviesraad Migratie, Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?*, december 2023.

⁷ Inschatting naar aanleiding van de analyse van D. Dieleman (CBS) op basis van CBS-data <https://esb.nu/kennismigranten-komen-met-gezin-overige-arbeidsmigranten-zonder/>, 22 september 2023.

⁸ Ruben van Gaalen, Martine de Mooij, Feike de Vries, Vera Bras en Aslan Zorlu (CBS/UvA) *Komen en gaan van arbeidsmigranten in de periode 2005–2021*, januari 2025. Raadpleegbaar via *Komen en gaan van arbeidsmigranten in de periode 2005–2021* | CBS.

⁹ Besluit van 27 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie (2004, 482).

¹⁰ *Kamerstukken II* 2024/2025, 36 332, nr. 44.

¹¹ Jaarverslag 2023 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie.

Voorgestelde maatregelen

Het kabinet heeft een verkenning gedaan naar een evenwichtig pakket aan maatregelen om de kennismigrantenregeling aan te passen. Voorgesteld wordt dat de bestaande eisen van het erkend referentschap en de looncriteria worden aangescherpt. Daarnaast dient de marktconformiteitstoets beter benut te worden.

Het aanscherpen van het erkend referentschap heeft tot doel het aantal inactieve erkende referenten terug te dringen en toe te spitsen op bedrijven waar de kennismigrantenregeling voor bedoeld is. Met deze aanscherpingen wordt naar verwachting misbruik en oneigenlijk gebruik ingeperkt.

De voorgestelde verhoging van de looncriteria voor kennismigranten en het beperken van de mogelijkheid om de verlaagde criteria langdurig toe te passen heeft tot doel de regeling verder toe te spitsen voor wat betreft de werknemers die via de kennismigrantenregeling worden toegelaten en te stroomlijnen ten opzichte van de Europese blauwe kaart. Hiermee beoogt het kabinet oneigenlijk gebruik en misbruik tegen te gaan. Het beter benutten van de marktconformiteitstoets dient er zorg voor te dragen dat die situaties, waar een te hoog salaris wordt betaald voor de functie, worden ondervangen. Tot slot wil het kabinet ook de regelgeving omtrent het looncriterium verduidelijken, zodat de regels omtrent het looncriterium duidelijk zijn voor werkgevers.

Eenmaal uitgewerkt moet het pakket van maatregelen ervoor zorgen dat de positieve aspecten van de kennismigrantenregeling, waaronder de eenvoud en de snelheid, behouden blijven voor het bedrijfsleven, inclusief het mkb en start-ups en scale-ups, en kennismigranten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. De uitbreiding en verzwaring van de eisen dragen bij aan een gericht en selectiever kennismigratiebeleid. Zij zijn aanvullend op de reeds aangekondigde aanscherpingen rondom payrolling en andere uitzendconstructies en de uitwerking van de maatregelen omtrent ongewenste kennis- en technologieoverdracht, alsmede de aanscherping van de fiscale 30%-regeling voor buitenlandse werknemers.

Vervolgstappen

Graag gaat het kabinet met uw Kamer in gesprek over de voorgestelde maatregelen, in lijn met de motie-Ceder.¹² Deze maatregelen worden momenteel nader uitgewerkt en onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor het vestigingsklimaat en bedrijfsleven. De definitieve besluitvorming over de in de verkenning genoemde maatregelen is onder voorbehoud van een politiek besluit over de budgettaire dekking bij de voorjaarsbesluitvorming als bij de nadere uitwerking blijkt dat de maatregelen financiële gevolgen hebben.

Op dit moment vindt er ook een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmigratie (IBO) plaats. In het kader van dit IBO wordt arbeidsmigratie vanuit diverse invalshoeken belicht en worden mogelijke beleidsopties geïnventariseerd. De resultaten van het IBO worden vóór de zomer verwacht. Daarnaast heeft het kabinet de SER gevraagd om een gedragen advies uit te brengen over welke keuzes met betrekking tot de economie

¹² Motie van het lid Ceder over aanpassingen van lagere regelgeving ten aanzien van de kennismigrantenregeling en regels rond de blauwe kaart op voorhand aan de Kamer voorleggen. *Kamerstukken II 2024/25*, 36 332, nr. 41.

en arbeidsmarkt de SER noodzakelijk en wenselijk acht, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven en houdbaarheid van de publieke voorzieningen. Het kabinet heeft de SER gevraagd om het rapport in de zomer op te leveren.

Het kabinet zal eventuele aanpassingen in het arbeidsmigratiebeleid die voortvloeien uit het IBO of SER-advies, waar relevant, in samenhang bezien met de voorgenomen aanscherping van de kennismigrantenregeling.

Mede namens de Minister van Economische Zaken,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

De Minister van Asiel en Migratie,
Y.J. van Hijum

Verkenning aanscherping kennismigrantenregeling

Inleiding

Hoogwaardige kennismigratie is en blijft van essentieel belang voor de Nederlandse kenniseconomie, innovatie en digitale infrastructuur. Tegelijkertijd moet de omvang van migratie naar Nederland beperkt worden, onder andere door gerichtere en selectievere arbeidsmigratie, zoals aangekondigd in het Regeerprogramma. Deze ambities komen samen in de aanscherping van de kennismigrantenregeling.

Deze verkenning gaat in op de uitwerking van de aanscherpingen van de kennismigrantenregeling tot nu toe, op de door uw Kamer voorgestelde aanpassingen van de Europese blauwe kaart en op het beter behouden en gericht aantrekken van talent. Deze verkenning is als volgt opgebouwd:

1. Aanscherping kennismigrantenregeling
 - a. Situatieschets
 - b. Erkend referentschap
 - c. Looncriterium
 - d. Overige overwogen aanscherpingen
 - e. Effect op aanpalende toelatingsregelingen
 - f. Samenwerking uitvoering en toezichthouders
 - g. Consultaties
2. Aanpassingen Europese blauwe kaart
3. Beter behouden en gericht aantrekken van talent

1. Aanscherping kennismigrantenregeling

a. Situatieschets

De nationale kennismigrantenregeling (hierna: de kennismigrantenregeling) stelt werkgevers in staat om kenniswerkers van buiten de Europese Unie en Europese Economische Ruimte (EU/EER) en Zwitserland in dienst te nemen (hierna: derde landen). Werkgevers moeten hiervoor door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als referent erkend zijn. Zij moeten kennismigranten bovendien een loon betalen dat gelijk aan of hoger is dan een jaarlijks geïndexeerd normbedrag (looncriterium) en dat marktconform is. Tot slot moet sprake zijn van een gezags- en dus arbeidsverhouding tussen werkgever en kennismigrant.¹³

De groei van het aantal kennismigranten nam door de jaren heen tot 2023 sterk toe, met uitzondering van de coronajaren (zie tabel 1). In 2023 is de groei afgevlakt en het gebruik van de nationale kennismigrantenregeling afgenomen. Tijdens consultaties met het bedrijfsleven werd onder meer aangegeven dat bedrijven vaker kennismigranten werven, die al in Nederland werken.

In Nederland bevonden zich op peildatum 1 januari 2025 ca. 107.160 kennismigranten (nationale regeling). Kennismigranten werken voornamelijk in de informatie- en communicatiesector en de zakelijke dienstverlening. Kennisintensieve bedrijven, zowel grote bedrijven, als kleinere ondernemingen werven veel kennismigranten.

De kennismigrantenregeling kent incidenteel signalen van oneigenlijk gebruik en misbruik, zoals beschreven in het Jaarverslag 2023 van de Nederlandse Arbeidsinspectie.¹⁴ Bij oneigenlijk gebruik handelen

¹³ Zie Uitspraak 202205353/1/V1 - Raad van State.

¹⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2023*, maart 2024, raadpleegbaar via Jaarverslag 2023 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie.

werkgevers volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan. Bijvoorbeeld door de regeling te gebruiken voor werknemers die wel een marktconform loon verdienen maar geen kenniswerk verrichten zoals bij de introductie van de regeling in 2004 beoogd.¹⁵ Bij misbruik gaat het om overtredingen van de wet- en regelgeving, zoals het niet voldoen aan het looncriterium of het betalen van een loon dat niet marktconform is, maar te hoog in relatie tot de functie.

Voortbouwend op hetgeen gesignaleerd werd in de evaluatie van de Wet modern migratiebeleid uit 2019¹⁶, onderscheidt het kabinet een aantal ontwikkelingen wat betreft het erkend referentschap:

- Toename aantal erkend referenten. Het aantal erkende referenten groeit snel en blijft toenemen (zie tabel 1).
- Incidenteel of geen gebruik. Het erkend referentschap is bedoeld voor bedrijven (werkgevers) die *met enige regelmaat* behoefte hebben aan het in dienst nemen van een kennismigrant.¹⁷ De term «regelmaat» is vatbaar voor interpretatie. Uit IND-data blijkt dat bijna de helft van de erkend referenten één keer per jaar een kennismigrant in dienst neemt. Voor een klein bedrijf kan dat regelmatig zijn, voor (middel)grote bedrijven is dan minder sprake van regelmaat.
- Onbruikbare erkenning. Sommige bedrijven, bijvoorbeeld in de horeca, kennen overwegend functies waarvoor het kennismigrantenloon te hoog zou zijn in vergelijking met het loon dat op de markt gebruikelijk is. Er is dan geen sprake van kenniswerk zoals (oorspronkelijk) bedoeld.¹⁸ Deze omstandigheid blijkt doorgaans al bij de erkenningsaanvraag. Voor deze bedrijven is het erkend referentschap – en de kennismigrantenregeling – niet bedoeld. Er bestaat evenwel geen grond om deze erkenningsaanvragen af te wijzen. De IND probeert dit manco met voorlichting te ondervangen. Dat vraagt capaciteit, en vaak zet het bedrijf de erkenningsaanvraag alsnog door.

De populariteit van de kennismigrantenregeling is verklaarbaar. Ten opzichte van andere reguliere vergunningen voor arbeid is zij toegankelijker en gebruiksvriendelijker.

De alternatieve regeling voor kennismigratie, de Europese blauwe kaart (hierna: de blauwe kaart), en ook de «reguliere» vergunning voor arbeid in loondienst (de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid ofwel gvva) kennen strengere eisen en ingewikkelder procedures.

Bij de implementatie van de herziene blauwekaartrichtlijn heeft het kabinet destijds een gelijkjer speelveld willen creëren tussen de blauwe kaart en de nationale kennismigrantenregeling.¹⁹ Uw Kamer heeft zich daarover kritisch geuit, per amendement een arbeidsmarkttoets en ondergrens voor het looncriterium in het wetsvoorstel opgenomen en verschillende andere voorstellen gedaan voor verdere aanscherping, waaraan het kabinet in deze verkenning opvolging geeft.

¹⁵ Besluit van 27 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie (2004, 482). Hier wordt de volgende definitie gegeven: «Kennismigranten hebben als regel een hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs diploma, of spelen na een middelbaar beroepsopleiding een katalyserende rol in innovatieprocessen. Daarnaast is het in het algemeen zo dat de kennismigrant werkt in een sector die cruciaal is voor de ontwikkeling van de economie, hetzij in de wetenschap, hetzij in het bedrijfsleven, of die in maatschappelijk opzicht cruciaal is. De expertise van de hooggekwalificeerde arbeidsmigrant is op nationaal en internationaal niveau schaars.»

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 30 573, nr. 178.

¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3.

¹⁸ Zie noot 15.

¹⁹ Stb. 2024, nr. 150.

Voor andere arbeidsmigranten uit derde landen, met uitzondering van bepaalde categorieën zoals wetenschappers of overplaatsing binnen concern, gelden relatief strenge eisen waar door UWV op wordt getoetst. Zo moeten werkgevers werven binnen Nederland, de EU/EER en Zwitserland, en aantonen dat ze geen geschikte kandidaat voor de vacature hebben kunnen vinden. Een en ander vormt een prikkel om van de kennismigrantenregeling gebruik te maken, ook als een andere regeling passender zou zijn.

Tabel 1: aantal erkend referenten en het aantal verleende vergunningen kennismigratie (nationale regeling), 2013–2024 Bron: Rapportages Vreemdelingenketen, Factsheet Kennis en Talent, Staat van Migratie. Cijfers afgerond op tientallen.

	2013	2016	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal erkende referenten op 31 december	2.700	5.420	8.070	9.140	9.820	10.850	12.070
Aantal verleende vergunningen kennismigratie, nationale regeling	8.350	11.040	6.380	12.440	21.550	14.870	10.570

b. Erkend referentschap

Voor zakelijke referenten, zoals bedrijven en onderwijsinstellingen, bestaat de mogelijkheid om «erkend referent» te worden. Het erkend referentschap is in 2013 geïntroduceerd als onderdeel van de Wet Modern Migratiebeleid. Erkenning brengt verscheidene voordelen met zich mee, zoals toegang tot online dienstverlening en een beslistermijn (streeftermijn) van twee weken, doordat de erkend referent bij aanvragen voor de kennismigrantenvergunning geen bewijsstukken hoeft te overleggen. Hij kan hierin voor een deel volstaan met eigen verklaringen dat aan de voorwaarden van de kennismigrantenregeling wordt voldaan, waarop de IND in beginsel vertrouwt. De IND heeft desondanks de mogelijkheid om alle onderliggende stukken op te vragen en de verblijfsaanvraag volledig te toetsen.

Ook kan de IND in voorkomende gevallen -bij twijfel- UWV vragen om advies over de marktconformiteit van het salaris. Kleinere bedrijven, met een maximum van 50 werknemers, kunnen erkenning aanvragen tegen een gereduceerd tarief.²⁰

Bij een erkenningsaanvraag toetst de IND de referent op betrouwbaarheid, continuïteit en solvabiliteit. De (erkend) referent is gehouden aan een drietal plichten jegens elke vreemdeling wiens erkend referent hij is:

- Informatieplicht: de erkend referent moet veranderingen die gevolgen hebben voor de verblijfsvergunning van de vreemdeling of zijn eigen erkenning binnen vier weken melden bij de IND.
- Administratieplicht: De erkend referent moet alle van belang zijnde informatie over de vreemdeling in zijn administratie bewaren.
- Zorgplicht: De erkend referent draagt zorg voor een zorgvuldige werving en selectie van de vreemdeling. Ook moet hij de vreemdeling informeren over de toelatings- en verblijfsvoorwaarden en andere relevante wet- en regelgeving.

Voor een viertal verblijfsdoelen kan een aanvraag alleen worden ingediend door een erkend referent. Het gaat om culturele uitwisseling, studie, arbeid als kennismigrant en onderzoek in de zin van richtlijn (EU)

²⁰ € 2.432,00 in plaats van € 4.866,00.

2016/801. Het gaat om vier verschillende types erkenning. De erkenning voor kennismigratie betreft een generieke erkenning. Deze kan ook gebruikt worden voor andere arbeidsgerelateerde verblijfsdoelen, waaronder de blauwe kaart, al is dat niet verplicht. Voor een erkenning culturele uitwisseling, studie of onderzoek gelden aanvullende, toespitste eisen, boven op de eisen van de generieke erkenning. De aantallen erkend referenten in deze categorieën liggen dan ook veel lager: op 27 mei 2025 stonden in het openbaar register erkende referenten 26 culturele uitwisselingsreferenten, 98 onderwijsreferenten en 161 onderzoeksreferenten.²¹

«Onbruikbare» erkenning, zoals hierboven toegelicht, moet beter worden tegengegaan. Daarnaast is door het kabinet besloten om payrolling en andere uitleenconstructies te verbieden voor erkend referenten, tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie. De voornemens zijn nader toegelicht in de brief van 8 november 2024.²² Uitleeners in uitzonderingssituaties zullen in de toekomst (wanneer het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard) overigens onverkort moeten voldoen aan Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta). In genoemde brief is uw Kamer tevens op de hoogte gesteld van de voortgang op de uitwerking van maatregelen inzake het tegengaan van ongewenste kennis- en overdrachtstechnologie, zowel bij bedrijven via individuele migranten als bij misbruik van het erkend referentschap. Uw Kamer is hier verder over geïnformeerd in de brief van 15 april 2025²³, waarin is aangegeven dat het Ministerie van Economische Zaken bezig is met een verkenning naar de mogelijkheden voor het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht door individuele kenniswerkers bij in Nederland gevestigde ondernemingen. Ook is hierin aangegeven dat het Ministerie van Asiel en Migratie beziet hoe misbruik door kwaadwillende statelijke actoren van bedrijven die erkend referent zijn, of willen worden, beter kan worden tegengegaan.

Hiervoor is een concept beoordelingskader ontwikkeld dat middels hypothetische testcasussen binnen een pilot verder wordt uitgewerkt en uitgetest. Uw kamer zal na de zomer door de Minister van Economische Zaken nader over de bevindingen bij deze trajecten worden geïnformeerd. Het beperken van toegang tot bepaalde arbeidsactiviteiten in sensitieve sectoren (analoog aan artikel 15, lid 8 van de herziene blauwekaart-richtlijn) wordt in het bovengenoemde traject over individuele kenniswerkers meegenomen, waarmee opvolging wordt gegeven aan de motie van het lid Ceder c.s.²⁴

Voorts moet de samenleving ervan op aan kunnen dat erkend referenten de aan hen toevertrouwde verantwoordelijkheden kunnen dragen. Het kabinet wil daarom de betrouwbaarheidsvereisten van erkend referenten steviger verankeren. Ook moet het makkelijker worden om het erkend referentschap af te wijzen of in te trekken wanneer twijfels bestaan over de continuïteit en solvabiliteit van een bedrijf. De financiële gezondheid van erkend referenten dient immers boven alle twijfel verheven te zijn.

Het kabinet overweegt daarom, in aanvulling op de reeds lopende trajecten, nog een drietal concrete stappen ter aanscherping van het erkend referentschap:

1. De intrekkingsgrond «inactiviteit» herintroduceren en aanscherpen;
2. Een strengere toetsing op betrouwbaarheid;

²¹ Openbaar register erkende referenten | IND

²² Kamerstukken II 2024/25, 30 573, nr. 218.

²³ Kamerstukken II 2024/2025, 36 600 XX, nr. 62

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 40.

3. Verduidelijking en aanscherping toets continuïteit en solvabiliteit;

Bovenstaande voorstellen beogen in algemene zin uitvoerings- en toezichtslasten te beperken. De aanscherpingen zullen vanaf de dag van inwerkintreding ook van toepassing zijn op alle bestaande erkende referenten. Het kabinet wil de toezichthouders in staat stellen, binnen wat uitvoeringstechnisch mogelijk is, om actief te toetsen of bestaande erkend referenten aan de (aangescherpte) voorwaarden voldoen. Het kabinet is zich ervan bewust dat alle betrokken partijen in elk geval voldoende tijd dienen te krijgen om zich op veranderingen voor te bereiden. Hier zal in de planning rekening mee gehouden worden.

• Intrekingsgrond «inactiviteit» herintroduceren en aanscherpen

In de praktijk komt het voor dat erkende referenten geen verblijfsaanvragen voor vreemdelingen (meer) indienen en ook geen referent (meer) zijn voor vreemdelingen. Het is niet wenselijk dat de erkenning van deze referenten geldig blijft. Instandhouding van de erkenning betekent dat de onderneming of rechtspersoon langdurig geen ervaring opdoet met de bijbehorende verplichtingen en aandacht van de IND blijft vragen in het kader van handhaving. Bovendien wekt de vermelding in het openbaar register van erkende referenten een verkeerde indruk richting vreemdelingen die verblijf in Nederland beogen voor een zakelijk verblijfsdoel. Immers, zij kunnen op basis van vermelding in dit register in de veronderstelling zijn dat een tewerkstelling bij de onderneming of rechtspersoon een reële mogelijkheid is.

Voorheen gaf het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: het VV 2000), een ministeriële regeling, de mogelijkheid om de erkenning in te trekken als een erkend referent geen kennismigrant in dienst had, geen aanvraag voor een kennismigrantenvergunning had ingediend én in de afgelopen drie jaar evenmin één of meerdere kennismigranten in dienst had gehad. Tot begin 2024 werden ieder jaar enkele honderden erkenningen ingetrokken om deze reden.

De rechtbank heeft de betreffende bepaling echter onverbindend verklaard: een dergelijke intrekingsgrond moet op wetsniveau worden geregeld.²⁵ Dat wil het kabinet nu gaan doen. De toegestane duur van inactiviteit bedroeg drie jaren. Om de populatie beter beheersbaar te houden, is het kabinet van plan de termijn naar twee jaren te verkorten. Een nog kortere termijn dan deze twee jaren zou leiden tot meer intrekkingen, maar ook tot meer herhaalaanvragen voor erkenning. Dat levert te grote uitvoeringslasten op, alsook onnodige regeldruk voor bedrijven.

• Strengere toetsing op betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van personen, die het beleid van de onderneming, de rechtspersoon of de vestiging daarvan (mede) bepalen, of die toezicht houden op de algemene gang van zaken van de onderneming of rechtspersoon, moet buiten twijfel staan. In het kader hiervan wordt de betrouwbaarheid van deze personen beoordeeld door de IND, voordat de onderneming of rechtspersoon wordt erkend als referent.

Het doel van de beoordeling van de betrouwbaarheid van deze personen is de borging van de juistheid van de eigen verklaringen die de erkende referent in het kader van de versnelde procedure aflegt en daarmee van het maatschappelijke draagvlak van en het vertrouwen in de versnelde

²⁵ Rb. Den Haag 20 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:22194.

toelatingsprocedure. Er mag immers redelijkerwijs geen twijfel bestaan over de betrouwbaarheid van deze eigen verklaringen.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de onderneming betreft de IND dan ook strafrechtelijke antecedenten van alle bij de onderneming betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen. De beoordeling richt zich op feiten en omstandigheden, waaruit blijkt dat het vertoonde gedrag van betrokkene niet in overeenstemming is met een integer gebruik van de versnelde toelatingsprocedure.

De feiten, waarmee in ieder geval rekening wordt gehouden, omvatten onder meer deelneming aan een criminele of terroristische organisatie, mensensmokkel, mensenhandel, valsheid in geschrifte, het opzettelijk verstrekken van onware gegevens, het opzettelijk schenden van de verplichting gegevens te verstrekken, verduistering, benadeling van schuldeisers of rechthebbenden, heling, witwassen, andere valsheiddelicten, bedrog en seksuele misdrijven. Ook strafbare overtreding van de fiscale wetgeving (artikelen 68 en 69 van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen) wordt betrokken bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de referent.

Dit geldt eveneens voor bestuurlijke boetes die opgelegd zijn ter zake van overtreding van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000), de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav) en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: de Wml), en voor opgelegde fiscale vergrijpboetes.

Bij de beoordeling van de aanvraag om erkenning wordt de justitiële documentatie geraadpleegd op justitiële antecedenten. Uit de gegevens uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel blijkt om welke natuurlijke personen en rechtspersonen het gaat. Zodra blijkt dat er sprake is van een of meer strafrechtelijke antecedenten, vraagt de IND de aanvrager om een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) Natuurlijke Personen (NP) en/of Rechtspersonen (RP) te overleggen. De IND wijst vervolgens de aanvraag van erkend referentschap af indien er geen VOG kan worden overgelegd.

De IND wijst de aanvraag óók af, indien de aanvrager in de vier jaar voorafgaand aan de aanvraag tot erkenning fiscale vergrijpboetes en/of drie of meer bestuurlijke boetes vanwege overtreding van de Vw 2000, Wav of Wml zijn opgelegd, of indien de aanvrager feitelijk wordt bestuurd door anderen dan op grond van de gegevens uit het handelsregister mag worden verondersteld.

Bij één of twee bestuurlijke boetes als hierboven vermeld kán de IND de aanvraag afwijzen. De IND houdt daarbij rekening met de grondslag van de boete, de hoogte ervan alsook met de vraag of sprake is van meerdere opgelegde boetes. Ook kan de IND een aanvraag afwijzen indien een (eerdere) erkenning van de referent in de voorafgaande vijf jaar is ingetrokken.

Daarnaast kunnen ook andere antecedenten, feiten en omstandigheden die redelijkerwijs van belang kunnen zijn, bij de beoordeling worden betrokken. Mochten er bijvoorbeeld indicaties zijn dat er een mogelijk risico voor de nationale veiligheid bestaat – met betrekking tot de onderneming die wil worden erkend – kan de IND een melding doen bij de AIVD en/of MIVD. Deze diensten kunnen dan een naslag verrichten. Indien wordt vastgesteld dat er sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid kunnen zij een ambtsbericht uitbrengen aan de IND. Op basis van een dergelijk ambtsbericht zou de IND dan het erkend referentschap

kunnen afwijzen of intrekken op grond van een gevaar voor de nationale veiligheid onder het bestaande betrouwbaarheids criterium voor erkend referenten. Onderdeel 1, onder b, van de verkenning gaat nader in op de samenhang met trajecten op het terrein van de nationale veiligheid.

Het kabinet overweegt de betrouwbaarheidstoets uit te breiden met opgelegde boetes, strafrechtelijke veroordelingen dan wel uitgevaardigde strafbeschikkingen op grond van andere relevante wetten, bijvoorbeeld de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet Economische Delicten. Het niet naleven van dergelijke wetten moet volgens het kabinet een grond kunnen zijn om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van een werkgever.

Voorts wordt erover nagedacht om de terugkijktermijn voor fiscale vergrijpboetes en bestuurlijke boetes met één jaar te verlengen naar vijf jaar, zodat in het (recente) verleden opgelegde boetes langer meewegen bij de verlening van het erkend referentschap dan op dit moment het geval is.

De termijn van vier jaar sluit aan bij de standaardterugkijktermijn van Dienst Justis, een termijn van vijf jaar sluit aan bij de terugkijktermijn voor deblauwe kaart.

Daarnaast verkennen betrokken partijen op welke wijze de toets op strafrechtelijke antecedenten kan worden uitgebreid dan wel verzaamd. In dit kader wordt ook onderzocht hoe ECRIS-TCN onderdeel kan worden van deze toets, en overigens ook de toets op individuele verblijfsaanvragen. Het Europees strafregisterinformatiesysteem (*European Criminal Record Information System*, oftewel ECRIS) wordt momenteel uitgebouwd met een index derdelanders (*Third Country Nationals*, oftewel TCN). Dit maakt het mogelijk om justitiële gegevens van derdelanders (en staatlozen) tussen EU-lidstaten te delen. Het gaat hier om onherroepelijk geworden strafrechtelijke veroordelingen van derdelanders in de EU. De specifieke grondslag hiertoe is al geregeld in het VV 2000. De bredere, wettelijke grondslag voor het gebruik van ECRIS-TCN wordt geregeld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter vastlegging van de doelen van het gebruik van het Europees strafregisterinformatiesysteem.²⁶ Dit wetsvoorstel is eind 2024 ingediend bij de Tweede Kamer. De uitrol van ECRIS-TCN is gepland voor het eerste kwartaal van 2026.

• Verduidelijking en aanscherping toets continuïteit en solvabiliteit

Eén van de voorwaarden om als erkend referent aangemerkt te worden is dat de continuïteit en solvabiliteit van de onderneming is gewaarborgd, zodat de IND daarmee een duurzame vertrouwensrelatie met de erkend referent kan opbouwen en de kennismigrant zekerheid heeft dat hij bij een financieel gezonde werkgever gaat werken. Continuïteit betekent dat de onderneming gedurende langere tijd aan alle financiële verplichtingen kan voldoen. Solvabiliteit geeft de financiële gezondheid van een onderneming om financiële tegenvallers op te vangen weer.

Er zijn verschillende situaties waarbij de IND advies moet of kan vragen aan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) voor de beoordeling van aanvragen voor het erkend referentschap:

²⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 657.

1. Aanvragen van ondernemingen die korter dan 18 maanden bestaan of korter dan 18 maanden activiteiten verrichten (Vc. B1/2.3, art.1.13 lid 2 VV),
2. Aanvragen van ondernemingen die langer dan 18 maanden bestaan en voor het eerst referent worden, maar waar twijfel over de financiële positie bestaat (art.1.13, lid 4 en 5, VV en Vc B1/2.3),
3. Reeds erkende referenten waarover de IND inmiddels twijfels heeft over de continuïteit en solvabiliteit.

Het advies van RVO bestaat, in het kort, uit twee onderdelen: de toets op inschrijving bij de Nederlandse Kamer van Koophandel en de beoordeling van de continuïteit en solvabiliteit (op basis van het ondernemingsplan en/of andere financiële documenten).

Om de continuïteit en solvabiliteit voor ondernemingen die korter dan 18 maanden bestaan of korter dan 18 maanden activiteiten verrichten in Nederland te beoordelen, maakt RVO gebruik van een puntensysteem. Er zijn maximaal 100 punten te behalen. Voor een positief advies zijn minimaal 50 punten nodig. De beoordeling en aan te leveren stukken zijn vergelijkbaar met een financieringsaanvraag bij een financiële instelling.

Het kabinet is voornemens om het onderdeel «financiering» van de toets van het ondernemingsplan (welke dus van toepassing is voor bedrijven die korter dan 18 maanden bestaan of korter dan 18 maanden activiteiten verrichten) te verduidelijken en waar mogelijk aan te scherpen. Doel van de aanscherping is de continuïteit en solvabiliteit beter te waarborgen, terwijl met de verduidelijkingen wordt beoogd bij te dragen aan betere kenbaarheid van de invulling ervan.

Dit ziet met name op de toets of het salaris van de kennismigrant past bij de «brutowinst» (geschoonde omzet) van de onderneming. De brutowinst is de omzet minus de kosten en geeft een goed beeld van wat overblijft na aftrek van inkoopkosten. RVO zou hierbij niet langer uitgaan van vaste bedragen, maar van bedragen die meebewegen met de indexatie van het kennismigrantsalaris.

Ook is het kabinet voornemens een verduidelijking door te voeren in het geval de solvabiliteit lager is dan 20% of wanneer sprake is van negatieve bedrijfsresultaten of negatief werkkapitaal. De aanvrager moet dan een plan van aanpak overleggen waarin aannemelijk wordt gemaakt hoe de oorzaken hiervan weggenomen zullen worden.

Een voorgenomen verduidelijking, ten slotte, is dat ook zal worden vermeld dat de jaarrekeningen moeten zijn samengesteld/geverifieerd door een onafhankelijke derde (boekhouder of accountant).

De precieze invulling van bovenstaande verduidelijkingen en aanscherpingen wordt nader uitgewerkt met de betrokken uitvoeringsorganisaties en bezien op doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid.

c. Looncriterium

• Aanscherpen looncriterium

Sinds de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004 geldt uitsluitend een looncriterium om te bepalen of iemand aangemerkt kan worden als kennismigrant. Er is expliciet voor het looncriterium gekozen, omdat het loon de uitdrukking is van de waarde van de werknemer op de arbeidsmarkt. Dit is een objectief, eenduidig en toetsbaar criterium. Hierdoor is een aanvraag voor een kennismigrantenvergunning een snelle

en eenvoudige procedure en kan de IND aanvragen op korte termijn afhandelen. De streeftermijn is twee weken. Het opleidingsniveau en de aard van het werk van de kenniswerker zijn moeilijk te definiëren. Het toetsen zou tot langere procedures leiden. De bedrijven die gebruik maken van de regeling zijn gebaat bij een snelle en efficiënte procedure, omdat zij de gewenste kennismigrant hierdoor snel in kunnen zetten. Onderdeel 1, onder d, van deze verkenning gaat hier nader op in.

Looncriteria 2025 (bruto, excl. vakantietoeslag)

Categorie	
Pas afgestudeerden	€ 2.989,00
Kennismigranten onder de 30 jaar	€ 4.171,00
Kennismigranten boven de 30 jaar	€ 5.688,00

Het aanscherpen van het looncriterium ziet op de volgende aspecten:

- het verhogen van de looncriteria;
- het aanscherpen van de duur waarvoor de verlaagde criteria worden toegepast; en
- het verduidelijken van de regels omtrent het kennismigrantenlooncriterium.

Verhoging van de looncriteria

Aangezien het loon als uitdrukking wordt gezien van de waarde van de kennismigrant, kan het verhogen van het looncriterium ervoor zorgen dat de regeling scherper wordt toegespitst op werknemers die schaarse kennis en/of vaardigheden bezitten. Naar aanleiding van het plenaire debat in verband met de implementatie van de herziene blauwekaart-richtlijn heeft uw Kamer het gewijzigd amendement Saris c.s.²⁷ aangenomen dat bepaalt dat een reguliere blauwe kaart houder ten minste 1,3 keer het gemiddeld bruto jaarsalaris dient te verdienen, en recent afgestudeerde ten minste 1,1 keer het gemiddeld bruto jaarsalaris. Het huidige looncriterium voor kennismigranten is 1,28 keer het gemiddelde bruto jaarsalaris. Bij de implementatie van de herziene richtlijn is ervoor gekozen om het looncriterium voor de blauwe kaart en het looncriterium voor de kennismigrantenregeling zoveel mogelijk gelijk te trekken. Tegen die achtergrond is het kabinet voornemens om het looncriterium voor kennismigranten van 30 jaar en ouder ook te verhogen tot tenminste 1,3 keer het gemiddelde bruto jaarsalaris. Hierdoor blijven de twee criteria gelijk, en zal het looncriterium voor de kennismigrantenregeling verhoogd worden. Deze aanscherping van het looncriterium zal in enige mate bijdragen aan het toespitsen van de regeling op de bedoeling ervan; het aantrekken van schaars talent. Het draagt ook bij aan de uitvoerbaarheid van de regelingen en aan duidelijkheid voor werkgevers en kennismigranten.

Het looncriterium voor kennismigranten onder de 30 jaar is het relatief gevoeliger voor oneigenlijk gebruik van de regeling, aangezien sneller aan het lagere salarisvereiste wordt voldaan en zo ook werknemers worden aangetrokken die werk doen dat niet kennisintensief is en bijdraagt aan bijvoorbeeld innovatie.

Werkgeversgeven aan dat deze categorie erg belangrijk is om jong (tech)talent met een aantal jaren werkervaring en schaarse kennis en vaardigheden in dienst te kunnen nemen. Zij dragen bij aan het innovatie-

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 49.

vermogen, en daardoor ook het concurrentievermogen, van zowel grote bedrijven als het mkb en start-ups en scale-ups. Deze categorie van werknemers zit qua loonniveau tussen recent afgestudeerden en het loon voor werknemers ouder dan 30 jaar. Zij komen bovendien vaker zonder familie, waardoor hun verblijf in mindere mate een impact heeft op de Nederlandse voorzieningen. Daarmee acht het kabinet het onwenselijk om voor deze doelgroep het verlaagde looncriterium volledig af te schaffen. Wel is het kabinet voornemens om het looncriterium te verhogen. Hierbij overweegt het kabinet het ophogen van het looncriterium tot 1,1 keer het gemiddeld bruto jaarsalaris, zodat deze groep gelijk wordt gesteld met blauwe kaart houders die recent afgestudeerd zijn, zoals volgt uit het amendement van Saris c.s. over de salariscriteria van de blauwe kaart

Daarnaast is het looncriterium voor recent afgestudeerden aan de lage kant in vergelijking met het gemiddelde salaris van recent afgestudeerden in Nederland uit de HBO-monitor²⁸. Enerzijds is het wenselijk om jong internationaal talent dat in Nederland heeft gestudeerd in Nederland te houden. Daarnaast is de kans op oneigenlijk gebruik van de regeling in deze groep kleiner, omdat zij een opleiding aan een hogeschool of universiteit hebben afgerond. Anderzijds is het ook voor deze categorie van belang dat voornamelijk de studenten met schaarse vaardigheden en kennis behouden blijven. Daarom is het kabinet voornemens om het salarisvereiste meer in lijn te brengen met het gemiddelde salaris dat verdiend wordt door andere recent afgestudeerden die in Nederland werken.

Het kabinet is niet voornemens om het verlaagde salariscriterium dat geldt binnen de Pilotregeling essentieel start-up personeel te verhogen. Deze pilotregeling is onlangs verlengd tot 1 juni 2026, en aangepast zodat de regeling toegankelijker wordt voor start-ups. Omdat start- en scale-ups, maar ook sectoren waar nu een tekort is aan technisch personeel zoals de techsector, ook gebruikmaken van de kennismigrantenregeling, zal bij de verdere uitwerking van deze maatregelen de gevolgen voor deze bedrijven in kaart worden gebracht zodat zij zoveel mogelijk behouden blijven voor onze economie.

Beperking van de mogelijkheid om het verlaagde looncriterium verlengd toe te passen

Het kabinet is voornemens om de duur en situaties waarvoor de verlaagde looncriteria voor afgestudeerden en kennismigranten onder de 30 jaar blijven gelden te beperken. Momenteel kan een kennismigrant die jonger dan 30 jaar is, en bij dezelfde werkgever blijft werken, onbeperkt gebruik blijven maken van het looncriterium voor onder de 30 jaar, ook als de vergunning verlengd is en de kennismigrant de 30 jaar is gepasseerd. Enkel bij een wijziging van werkgever dient aan het looncriterium voor boven de 30 jaar voldaan te worden, wanneer een kennismigrant de 30 jaar is gepasseerd. Voor een recent afgestudeerde mag het verlaagde looncriterium volgens de huidige regels onbeperkt worden blijven toegepast bij dezelfde werkgever én mag het verlaagde criterium meegenomen worden naar een nieuwe werkgever.

Dit beleid is onwenselijk, omdat het de gelijke behandeling van kennismigranten in dezelfde leeftijdscategorie niet waarborgt. Vooral recent afgestudeerden blijven zo, wat betreft hun loon, hun gehele loopbaan in Nederland mogelijk achter op andere kennismigranten. Daarnaast acht het

²⁸ Volgens de hbo-monitor het gemiddelde bruto maandsalaris van werknemers, anderhalf jaar na afstuderen, 3.373 bedraagt voor hbo-bachelors en 4.231 voor hbo-masters. De HBO-Monitor is een jaarlijks onderzoek onder alle afgestudeerde hbo'ers.

kabinet het niet aannemelijk dat een kenniswerker die, nadat hij een aantal jaar werkervaring heeft opgedaan en nog steeds een salaris verdient conform een verlaagd looncriterium, over kennis en vaardigheden beschikt die schaars is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook als zijn werkgever niet bereid is om een aan kennis en ervaring gerelateerd marktconform loon te betalen is het niet aannemelijk dat het om schaars talent gaat.

Daarom is het noodzakelijk dat het salaris van een kennismigrant die bij een eerste aanvraag gebruik maakte van het looncriterium voor onder de 30 jaar, bij een aanvraag tot verlenging van zijn vergunning, nadat hij de 30 jaar is gepasseerd, moet voldoen aan het looncriterium voor boven de 30 jaar.

Het moment van verlenging is een duidelijk ijkpunt voor zowel de uitvoering als gebruikers.

Voor recent afgestudeerden beziet het kabinet de mogelijkheid tot het maximeren van de duur van het verlaagde criterium. Momenteel kan een kennismigrant gebruik maken van het verlaagde looncriterium in de volgende drie situaties:

- 1 – de kennismigrant heeft een vergunning zoekjaar²⁹ hoogopgeleiden. Deze vergunning kan aangevraagd worden tot drie jaar na afstuderen.
- 2 – de kennismigrant had in het verleden een zoekjaar vergunning en de aanvraag voor de kennismigrantenvergunning valt binnen drie jaar na de afstudeerdatum of promotiedatum.
- 3 – de kennismigrant voldoet aan de voorwaarden voor de vergunning zoekjaar hoogopgeleiden en de aanvraag voor de kennismigrantenvergunning valt binnen drie jaar na de afstudeerdatum of promotiedatum.

In dit kader acht het kabinet het noodzakelijk dat bij een verlenging of een wijziging van werkgever enkel nog gebruik kan worden gemaakt van het verlaagde looncriterium voor recent afgestudeerden indien de drie jaar na de afstudeerdatum of promotiedatum nog niet verstreken is. Indien deze termijn van drie jaar is verstreken dient de kennismigrant aan het looncriterium voor onder of boven de 30 jaar te voldoen bij een aanvraag voor een verlenging of nieuwe aanvraag, afhankelijk van de leeftijd van de kennismigrant ten tijde van de aanvraag van de verlenging of nieuwe aanvraag.

Verduidelijking regels omtrent het kennismigrantenlooncriterium

In het verleden hebben verschillende erkend referenten aangegeven dat ze graag een verduidelijking zien van het loonbegrip van de kennismigrantenregeling. Ook worden regelmatig vragen gesteld over bepaalde aspecten van het loon, bijvoorbeeld over de toepassing van Individueel Keuzebudget of vragen over welke onbetaalde verlopen toegestaan zijn binnen de regeling.

Het kabinet is daarom voornemens om de regelgeving op dit punt te verduidelijken. Hierbij kan gedacht worden aan duiding van wat er wel en niet onder het bruto looncriterium valt, welke onbetaalde verlopen zijn toegestaan en hoe uitbetaling dient te geschieden.

²⁹ De verblijfsvergunning zoekjaar hoogopgeleiden stelt derdelanders in staat om, kort gezegd, na afstuderen, promotie of wetenschappelijk onderzoek een jaar lang in Nederland te verblijven om een baan (als kennismigrant) te vinden of een innovatieve onderneming te starten.

• Marktconformiteit

De marktconformiteitstoets, die in 2011 is geïntroduceerd, dient als toets om na te gaan of de kennismigrant een verdacht hoog loon ontvangt in relatie tot de functie. In die gevallen is het loon geen uitdrukking meer van de schaarse expertise van de vreemdeling en zal geen sprake zijn van kennismigratie. Bij twijfel over de hoogte van het loon wordt door de IND om aanvullende stukken gevraagd waaruit moet blijken of er twijfel is over de marktconformiteit van het loon, waarna de IND de toets uitvraagt bij UWV. Deze toets is een belangrijk instrument om te zorgen dat de kennismigrantenvergunning alleen wordt verleend aan werknemers voor wie de regeling (oorspronkelijk) bedoeld is en om oneigenlijk gebruik en misbruik zo veel mogelijk tegen te gaan.

De Nederlandse Arbeidsinspectie ziet in de praktijk dat werkgevers gebruik maken van de kennismigrantenregeling voor het tewerkstellen van bijvoorbeeld kappers, schoonmakers of horecamedewerkers.³⁰ Het is aannemelijk dat deze werknemers geen marktconform loon verdienen, met andere woorden, dat het kennismigrantenloon te hoog is voor de betreffende functie. In dat geval is er sprake van misbruik.

Het kabinet is voornemens om, in samenwerking met de IND en UWV, te verkennen of en zo ja op welke wijze de toets effectiever kan worden ingezet en of de systematiek omtrent de toets dient te worden aangescherpt, zodat de marktconformiteitstoets beter benut kan worden om gevallen van oneigenlijk gebruik of misbruik tegen te houden.

• Toezeggingen kennismigrantenregeling 2011

Sv-loon

In 2011 heeft het kabinet uw Kamer de notitie «Arbeidsmigratie van buiten de EU»³¹ aangeboden, waarin het afspraken uit het regeerakkoord had uitgewerkt die zagen op mogelijk misbruik van de kennismigrantenregeling. Naar aanleiding van deze notitie is de kennismigrantenregeling destijds aangescherpt. Zo dienen bedrijven maandelijks of 4-wekelijks aan het salarisvereiste te voldoen, de betaling van het loon schriftelijk aan te kunnen tonen, is gestart met het controleren van salarissen in SUWI-net en worden startende ondernemingen beter gecontroleerd bij de aanvraag voor erkend referentschap.

In de notitie werd ook aangekondigd dat er voortaan zou worden uitgegaan van het sociale verzekeringsloon (sv-loon) in plaats van het bruto-loonbegrip en dat uitbetaling van het salaris in Nederland verplicht wordt. In de jaren erna is onderzocht in hoeverre het mogelijk en wenselijk zou zijn om voortaan uit te gaan van het sv-loon.

Omdat hier veel haken en ogen aan bleken te zitten, is dit meermaals uitgesteld. Het kabinet heeft nu besloten om geheel af te zien van het sv-loon als looncriterium voor de kennismigrantenregeling, en het bestaande bruto-loonbegrip in stand te houden. Wel legt het kabinet zich erop toe, zoals hierboven aangegeven, om beter toe te lichten uit welke onderdelen dit bruto-loonbegrip bestaat, zodat het voor bedrijven duidelijk is welke onderdelen van de verloning meegerekend mogen worden om tot de looneis van de regeling te komen en zodat deze informatie direct voorhanden is.

³⁰ Zie noot 14.

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 48

De reden dat er niet voor wordt gekozen om over te gaan op sv-loon, is dat dit begrip een aantal moeilijkheden met zich meebrengt die niet goed aansluiten op de systematiek van de kennismigrantenregeling. Zo valt loon in natura binnen het sv-loon, maar is dit in de praktijk zeer lastig te controleren. Ook zijn bepaalde componenten van het sv-loon, zoals kosten voor huisvesting en winstdeling, vaak bij de indiening van de aanvraag voor de kennismigrantenvergunning nog niet bekend. Het sv-loon leent zich daarom niet goed voor de doelstelling van het looncriterium van de kennismigrantenregeling; op voorhand toetsen of het salaris voldoende is voor het verblijfsdoel «arbeid als kennismigrant». Hierdoor heeft het overgaan op sv-loon geen duidelijke meerwaarde ten opzichte van het huidige bruto-loonbegrip.

Buitenlandse betalingen

Daarnaast is in de notitie uit 2011 aangekondigd dat uitbetaling van het salaris in het buitenland zou worden tegengegaan, door buitenlandse (moeder-)bedrijven met een Nederlandse vestiging te verplichten om werknemers die nog in dienst zijn bij het moederbedrijf via de Nederlandse vestiging te betalen. Er zitten nadelen aan buitenlandse betalingen. Zo zijn betalingen uit het buitenland lastiger te controleren, vooral als er sprake is van een vreemde valuta, en daardoor gevoeliger voor misbruik.

Het kabinet zal bezien in welke mate de problemen gemitigeerd kunnen worden. Een mogelijkheid is om overplaatsingen binnen internationaal concern uit te sluiten van de kennismigrantenregeling. Dit zou inhouden dat overgeplaatst personeel enkel nog op basis van de richtlijn overplaatsing binnen internationaal concern³² en de reguliere vergunning voor overplaatsing binnen concern³³ (ICT-vergunning) een vergunning zouden kunnen krijgen. De zogenoemde «omklap» naar een kennismigrantenvergunning nadat de initiële drie jaar van de ICT-vergunning is verlopen, terwijl de overplaatsing nog langer duurt, is dan niet meer mogelijk. Dit heeft als voordeel dat kennismigranten enkel nog op basis van een Nederlands arbeidscontract in Nederland werken, waardoor vereist kan worden dat alle betalingen uit Nederland komen, makkelijker vergoedingen of verstrekkingen uitgesloten kunnen worden van het loonbegrip en dat de betalingen binnen deze regeling daardoor makkelijker te controleren zijn.

Het nadeel is echter dat dit tot gevolg kan hebben dat het overgeplaatste personeel na de eerste termijn van drie jaar uit Nederland zal vertrekken, hetgeen, ten eerste, niet bevorderlijk is voor het behoud van talent in Nederland en daarmee de integratie van hooggekwalificeerde migranten, maar daarnaast ook nadelig is voor werkgevers in Nederland, die hun talent zien vertrekken. Als alternatief kunnen andere maatregelen in overweging worden genomen om de nadelen van buitenlandse betaling te mitigeren, zoals het opleggen van aanvullende eisen en plichten rond buitenlandse betalingen, zoals eisen dat het loon in euro's wordt betaald, eisen dat het loon op een Nederlandse of Europese bankrekening wordt gestort of vereisen dat stukken in het Engels beschikbaar zijn. Het kabinet zal de verschillende mogelijkheden uitwerken en uw Kamer daarover nader informeren.

³² Richtlijn 2014/66/EU van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, PB L 157 van 27 mei 2014.

³³ Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, Bijlage 1, Paragraaf 8.3.b.5.

d. Overige overwogen aanscherpingen

• Diplomavereiste

Het kabinet is geen voorstander van een generiek diploma-vereiste. De grote meerderheid van kennismigranten is hoogopgeleid.³⁴ Het stellen van een diploma-vereiste voegt op dit moment voor deze groep niets toe, terwijl het wel regeldruk oplevert voor het bedrijfsleven en de uitvoering, in het kader van handhaving en toezicht. Buitenlandse diploma's moeten namelijk gewaardeerd worden door Nuffic – dat kost minimaal zes weken – voordat zij in de toelatingsprocedure kunnen worden gebruikt. Belangrijker is evenwel, dat er ook toptalenten zijn die geen diploma hebben, maar wel een schat aan ervaring, bijvoorbeeld met een specifieke programmeertaal. Het kabinet wil werkgevers de ruimte blijven bieden om ook dit talent als kennismigrant in dienst te nemen. De werving en selectie, waaronder een beoordeling van de geschiktheid, ligt bij de werkgever. Die heeft ook de instrumenten en kennis in handen om hieromtrent een beoordeling te maken.

• Sectorale toespitsing

Een andere optie is om de kennismigrantenregeling toe te spitsen op tekortsectoren en/of sectoren die voor Nederland van kritiek belang worden geacht. Dat kan in beginsel op twee manieren, op bedrijfsniveau of op individueel niveau:

1. de regeling alleen openstellen voor bedrijven die binnen de gewenste sectoren actief zijn, ongeacht de kennis en ervaring van de individuele kennismigrant of
2. de regeling alleen openstellen voor derdelanders die aantoonbare, relevante en voldoende expertise meebrengen in een of meer van deze sectoren, ongeacht het bedrijf waarvoor ze gaan werken.

Voordat de regeling kan worden toegespitst, moeten dus eerst de gewenste sectoren bepaald worden – en periodiek herzien. UWV kan hiervoor met een geobjectiverde methodiek op grond van (Europese) arbeidsmarktinformatie periodiek de krapteberoepen in kaart brengen. Het komen tot een definitieve lijst van cruciale sectoren ziet het kabinet als een politiek vraagstuk dat afstemming met de sociale partners vergt.

Vervolgens zal in het kader van de aanvraag beoordeeld moeten worden of een bedrijf (route 1 hierboven) dan wel de migrant zelf (route 2) binnen de sectorale kaders valt. Voor bedrijven kan gekeken worden naar de SBI-code³⁵, al geldt voor met name grotere bedrijven dat de SBI-code niet representatief is voor de verschillende activiteiten die zij uitoefenen. Deze benadering zou volgens het kabinet te rigide zijn.

Een fictief voorbeeld: «kunstmatige intelligentie» staat als tekortsector op de lijst. Bedrijf x ontwikkelt toepassingen op dit vlak en heeft daarvoor behoefte aan kennismigranten. De SBI-code van het bedrijf valt echter in de categorie «detailhandel». Dat is geen tekortsector. Het bedrijf is uitgesloten van de kennismigrantenregeling.

³⁴ Uit het rapport *Kunde, kosten en keuzes van SEO* (juni 2024), waarin de 30%-regeling is geëvalueerd, bleek uit enquête dat 97% van de gebruikers van de 30%-regeling minimaal een bachelordiploma had, waarvan 20% een PhD. De meeste kennismigranten maken gebruik van de 30%-regeling. Het SEO-rapport is raadpleegbaar via *Kunde, kosten en keuzes; Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022 - SEO Economisch Onderzoek. De Monitor Kennismigranten / Kwalitatieve analyse van de IND uit 2014*, raadpleegbaar via *2014 Monitor Kennismigranten Kwalitatieve analyse.pdf*, stelt voorts dat 99% van de kennismigranten hoogopgeleid is.

³⁵ SBI staat voor Standaard bedrijfsindeling.

Mocht de tweede route bewandeld worden, zal op individuele basis een beoordeling moeten worden gemaakt van de expertise van de vreemdeling. Daarbij moet onder meer gekeken worden naar behaalde kwalificaties en de relevantie ervan, alsook naar de aanwezigheid, duur en relevantie van (beroeps)ervaring. De IND bezit niet de benodigde inhoudelijke expertise, om welke reden een andere organisatie, bijvoorbeeld UWV, een rol zou moeten gaan spelen in de aanvraagprocedure. Een geheel sluitend oordeel zal lastig te formuleren zijn, hetgeen openingen biedt om een eventuele afwijzing op grond van een tekortbevoegenlijst aan te vechten. Het kabinet overweegt dan ook dat een dergelijke aanscherping zal leiden tot significant grotere uitvoeringslasten, langere doorlooptijden en meer bezwaar- en beroepsprocedures. Werkgevers kunnen niet meer zelf bepalen voor welke functies zij een kennismigrant in dienst willen nemen, en een bijbehorend salaris betalen, en kunnen ook minder snel inspelen op plotselinge verschuivingen in de wereldeconomie/-arbeidsmarkt. Dit alles overwegend kiest het kabinet voor andere maatregelen om de kennismigrantenregeling toe te spitsen.

• Arbeidsmarkttoets

Met uitzondering van een uitnodigend kennismigratiebeleid voert het kabinet een restrictief beleid voor de overige vormen van arbeidsmigratie uit derde landen.

Dit restrictieve beleid is vormgegeven door middel van een arbeidsmarkttoets. De kern van de arbeidsmarkttoets is dat bij het vervullen van een vacature werkzoekenden uit een land binnen de EU/EER of Zwitserland, het zogenoemd prioriteitgenietend aanbod, voorrang hebben boven werkzoekenden uit derde landen.

Dit betekent dat een werkgever eerst moet aantonen dat er geen geschikte kandidaat uit de EU/EER of Zwitserland te vinden is, voordat een werknemer uit een derde land kan worden aangenomen op basis van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid.

Voor de toets op prioriteitgenietend aanbod is het in eerste instantie aan de werkgever zelf om potentiële werknemers op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt te werven en te benaderen. Ook werkzoekenden die na een inwerkperiode of na enige scholing aan de functie-eisen kunnen voldoen worden gerekend tot prioriteitgenietend aanbod.³⁶ Conform de Wav bestaat de arbeidsmarkttoets uit 3 onderdelen, op basis waarvan UWV een twv- of gvva-aanvraag beoordeelt:

1. UWV toetst of er prioriteitgenietend aanbod aanwezig is;
2. De werkgever meldt de vacature tijdig bij UWV (ten minste 5 weken voor de twv of gvva aanvraag wordt ingediend);
3. De werkgever verricht voldoende inspanningen, ten minste voor drie maanden voorafgaand aan de aanvraag van de twv of gvva.

UWV toetst daarnaast ook op het loon en de andere arbeidsvoorwaarden, deze moeten marktconform zijn.

Het gewijzigd amendement van het lid Saris c.s., introduceert een arbeidsmarkttoets voor de blauwe kaart in de Vw 2000.³⁷ Zoals aangegeven in de brief met de schriftelijke appreciatie van de amendementen bij het wetsvoorstel ter implementatie van de blauwekaartrichtlijn is dit een zeer ingrijpende aanscherping met brede implicaties voor (het gebruik

³⁶ Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, Bijlage 1, paragraaf 8.1.a.1.

³⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 48.

van) andere regelingen, voor de uitvoering maar ook voor het vestigingsklimaat.³⁸

Er is bekeken of de arbeidsmarkttoets zoals deze geldt op grond van de Wav ook van meerwaarde zou kunnen zijn voor de kennismigrantenregeling. De huidige systematiek van de kennismigrantenregeling draagt er zorg voor dat vergunningen snel, als streven binnen twee weken, kunnen worden verleend. Het introduceren van een arbeidsmarkttoets zou dit proces aanzienlijk vertragen, aangezien er ten minste drie maanden intensief geworven moet worden in landen binnen de EU/EER en Zwitserland. Hierna volgt nog de behandel- en beslistermijn van UWV (i.e. vijf weken), die de IND over het arbeidsmarktaspect adviseert.

In een situatie waarin een bedrijf bijvoorbeeld een talentvolle kandidaat uit een derde land heeft gevonden die al op korte termijn naar Nederland kan komen, voor een functie waarvoor geen aanbod is in de EU/EER of Zwitserland, zou een arbeidsmarkttoets het proces flink vertragen. De IND geeft aan dat het veelal niet meer haalbaar zal zijn binnen de gestelde termijnen te beslissen. Daarnaast volgt uit de arbeidsmarkttoets dat de werkgever moet aantonen dat de derdelander het opleidings- en ervaringsniveau bezit dat wordt gevraagd in de vacature waarmee eerst in de landen binnen de EU/EER of Zwitserland is geworven.

UWV kan vragen om diploma's te overleggen, wat extra tijd voor diplomawaardering door Nuffic met zich meebrengt (minimaal zes weken). Hierboven is reeds aangegeven dat een diploma-eis niet wenselijk wordt gevonden, omdat dit talenten uitsluit die geen diploma hebben, maar wel de kennis en ervaring om een innovatieve bijdrage te leveren aan onze economie. Met de hierboven genoemde aanscherpingen wil het kabinet bereiken dat de regeling alleen openstaat voor het (top)talent dat essentieel is voor onze kenniseconomie, zoals aangegeven in het Regeerprogramma. Het daarbovenop invoeren van een arbeidsmarkttoets zou de aantrekkelijkheid van Nederland voor dit talent, dat in de mondiale *war on talent* schaars is, nog verder doen verminderen³⁹. Dit zal ook vergaande negatieve gevolgen hebben voor het Nederlandse vestigingsklimaat en concurrentiepositie. Het kabinet acht het invoeren van een arbeidsmarkttoets in deze regeling daarom disproportioneel, ook gezien de verwachte uitvoeringslasten voor de IND en UWV.

e. Effect op aanpalende toelatingsregelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op het effect van de overwogen aanscherpingen van de kennismigrantenregeling op andere toelatingsregelingen voor kennismigranten. Deze aanscherpingen werken door in de hieronder genoemde regelingen. Hierdoor verwacht het kabinet dat in sluiproutes worden tegengegaan. Dit zal nog verder worden onderzocht bij de uitwerking.

Daarnaast blijven voor start-ups een aantal uitzonderingen op de verschillende maatregelen behouden.

• Overplaatsing binnen concern

Zoals hierboven benoemd is de geijkte migratieroute voor overgeplaatst personeel de vergunning voor overplaatsing binnen concern die voortvloeit uit de ICT-richtlijn. Op basis van deze richtlijn zijn in 2023 3.420

³⁸ Idem, nr. 34.

³⁹ Policy Brief OESO, *What is the best country for global talents in the OECD?*, maart 2023.

verblijfsvergunningen afgegeven.⁴⁰ Deze richtlijn laat niet toe dat overplaatsingen binnen de reikwijdte van de richtlijn onder een andere regeling vallen. Het kabinet is voornemens, om de aanscherpingen van de kennismigrantenregeling waar mogelijk door te trekken naar de vergunning voor overplaatsing binnen concern. Zo wordt het kennismigrantenlooncriterium binnen deze regeling als marktconform geacht. Als het kennismigrantenlooncriterium wordt verhoogd, zal dit automatisch doorwerken naar de ICT-regeling. Ook zal binnen deze regeling worden gezien in hoeverre er aanvullende regels moeten worden gesteld om eventueel misbruik i.v.m. buitenlandse betalingen te mitigeren.

• **Kennismigrant kort verblijf en kennismigranten die woonachtig zijn in een andere EER-lidstaat of Zwitserland**

Naast de kennismigrantenvergunning, die ziet op verblijf van ten minste drie maanden, kunnen werkgevers ook een tewerkstellingsvergunning voor het doel «kort verblijf kennismigrant»⁴¹ aanvragen voor werknemers die maximaal drie maanden binnen een periode van zes maanden komen werken voor de werkgever. Dit kunnen zowel werknemers zijn die zijn overgeplaatst binnen internationaal concern als werknemers die een Nederlands arbeidscontract krijgen aangeboden.

Daarnaast kunnen werkgevers een twv aanvragen voor in Nederland werkzame kennismigranten die woonachtig zijn in een andere EU/EER-lidstaat of Zwitserland⁴². Dit ziet voornamelijk op grensarbeiders. Zij dienen een verblijfsvergunning te hebben in het woonland.

Voor beide regelingen geldt dat de werkgever erkend referent dient te zijn voor het doel arbeid, dat aan het looncriterium voor kennismigranten moet worden voldaan en dat dit loon marktconform dient te zijn. Met de voorziene aanscherping omtrent het erkend referentschap en de looncriteria worden deze twee vergunningen dus ook aangescherpt.

• **Europese blauwe kaart**

Er liggen verschillende voorstellen voor aanscherping van de blauwe kaart, naar aanleiding van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel ter wijziging van de Vw 2000 in verband met de implementatie van de herziene blauwekaartrichtlijn. Hierop wordt verder ingegaan in onderdeel 2 van deze verkenning.

• **GVVA**

Het aanscherpen van de kennismigrantenregeling en de blauwe kaart zal tot gevolg hebben dat bepaalde bedrijven niet meer binnen de kaders van deze regelingen vallen. Zij kunnen dan terugvallen op de reguliere gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid, waarbij de arbeidsmarkttoets van toepassing is. Het kabinet verwacht dat ook deze vergunningen vaker zullen worden aangevraagd. Dit heeft derhalve impact op de uitvoering bij de IND en UWV. Niet alleen een toename in volume van het aantal aanvragen, maar ook in extra voorlichting en ondersteuning van werkgevers die het aanvragen van een TWV als complex ervaren.

⁴⁰ *De Staat van Migratie 2023*, raadpleegbaar via: [De Staat van Migratie 2023](https://destaatvanmigratie.nl) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁴¹ Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, Bijlage 1, Paragraaf 8.3.b.8.

⁴² Idem, Paragraaf 8.3.b.9.

• **Detachering derdelanders**

Detachering kan een sluiproute worden wanneer er onrechtmatig gebruik gemaakt wordt van het vrij verkeer van diensten. Ik heb verkend welke maatregelen genomen kunnen worden om dit tegen te gaan. Daarbij is onder andere gekeken naar het verduidelijken van het juridisch kader, en het versterken van grensoverschrijdend toezicht en van Europese samenwerking. De uitkomsten van deze verkenning zullen ook zeer binnenkort naar uw Kamer gestuurd worden.

• **Registratie**

Ook om grip te krijgen op arbeidsmigratie is het heel belangrijk om het zicht op de doelgroep te verbeteren. Samen met de Minister van BZK voer ik een breed pakket aan maatregelen uit om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Met het introduceren van een zorgplicht voor uitleners bij registratie nemen we een belangrijke stap, maar ook komende periode kijken we naar verdere maatregelen. Uw Kamer wordt in september daarover geïnformeerd, conform de motie van de leden Saris en Ceder.⁴³

• **Regelingen voor start-ups**

Bij de uitwerking van de diverse maatregelen zal het kabinet de gevolgen voor met name start-ups nader bezien.

Binnen het kennismigratiebeleid bestaat daarnaast de Pilotregeling essentieel start-up personeel. Deze regeling is onlangs met een jaar verlengd tot 1 juni 2026.⁴⁴

Daarnaast heeft het kabinet bij de maatregelen voor het voorkomen van misbruik via uitleenconstructies bij de kennismigrantenregeling rekening gehouden met start-ups. Erkend referenten worden voortaan in beginsel uitgesloten om kennismigranten bedrijfsmatig ter beschikking te stellen aan andere partijen, tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie. Innovatieve start-ups en scale-ups zijn een uitzonderingscategorie. Het gaat dan om innovatieve start-ups en scale-ups die in de beginfase nog niet kunnen voldoen aan alle voorwaarden voor erkend referentschap, maar die specialistische kennis nodig hebben, ook voor hun groei⁴⁵.

f. Samenwerking uitvoering en toezichthouders

Vanzelfsprekend wordt ook blijvend ingezet op adequate toezicht en handhaving.

Toezicht en handhaving zijn cruciaal als sluitstuk op het kennismigratiebeleid. Werkgevers die de kennismigrantenregeling misbruiken moeten worden aangepakt. Daarnaast moet oneigenlijk gebruik worden tegengegaan.

Ervaringen uit de uitvoerings- en toezichtspraktijk van de IND en de Arbeidsinspectie laten zien dat controles tijdrovend en complex kunnen zijn.

⁴³ Kamerstuk II, 2024/2025, 26 448, nr. 807

⁴⁴ Stb. 2025, nr. 146.

⁴⁵ Kamerstukken II, 2024–2025, 30 573, nr. 218

De feiten en omstandigheden van het individuele geval moeten worden onderzocht en in hoeverre deze feitelijke situatie overeenkomt met de op papier geïllustreerde situatie. Dit is niet altijd eenvoudig vast te stellen.

Ten aanzien van erkend referenten controleert de IND op basis van signalen en steekproeven op naleving van de informatie-, administratieve en zorgplicht jegens de vreemdeling(en) voor wie hij erkend referent is. Ook controleert de IND of het bedrijf nog voldoet aan de voorwaarden voor erkenning. Als blijkt dat het werk van de kennismigrant niet (meer) overeenkomt met wat de werkgever heeft aangegeven bij de aanvraag voor de kennismigrantenvergunning, heeft de erkend referent zijn informatieplicht overtreden. Dit kan leiden tot handhavingmaatregelen van de IND voor de erkend referent, zoals het geven van een waarschuwing, het opleggen van een boete of het intrekken van de erkenning. Het raakt ook de betrouwbaarheid van het bedrijf als erkend referent. Als de kennismigrant niet (meer) blijkt te voldoen aan de voorwaarden van de kennismigrantenregeling, dan kan deze verblijfsvergunning worden ingetrokken door de IND.

De IND besteedt bij erkenningsaanvragen extra aandacht aan bedrijven waarbij het niet direct voor de hand ligt dat zij kenniswerkers nodig hebben. De IND is in die gevallen bij een aanvraag om een verblijfsvergunning voor de individuele kenniswerker extra alert op het voldoen aan de marktconformiteit van het loon en kan eventueel een bedrijfscontrole uitvoeren.

Voor een efficiënte inzet van de schaarse capaciteit ten behoeve van de toezicht- en handhavingstaken is een risicogestuurde werkwijze bij de IND wenselijk. Daarmee is de IND in staat om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke reductie van risico's te bereiken. En om de mogelijkheid die de Wet modern migratiebeleid biedt – een aanvraag om een verblijfsvergunning volledig te toetsen indien dit nodig wordt geacht – zo efficiënt mogelijk in te kunnen zetten. In het verleden vond toezicht op de erkende referent plaats op basis van een risicomodel dat de IND in mei 2021 buiten gebruik heeft gesteld. Op dit moment heeft de IND geen risicomodel in gebruik. De afgelopen jaren heeft de IND gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw risicomodel. Hiertoe is een samenwerking met het TNO AI Oversight Lab aangegaan, waarbij TNO is gevraagd om het nieuwe risicomodel te onderzoeken op robuustheid en mogelijke bias. Thans werkt de IND aan de opvolging van de door TNO uitgebrachte adviezen. Door fluctuaties in beschikbare capaciteit is de afronding van het nieuwe risico-model echter verschoven naar de tweede helft van dit jaar. Na de oplevering wordt een jaar lang in een pilot gezien of het model goed werkt.

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de arbeidswetten, waaronder de Wav. Dit doet de Arbeidsinspectie zowel risicogericht als naar aanleiding van meldingen en signalen. In het kader van de kennismigrantenregeling controleert de Arbeidsinspectie of aan voorwaarden van de kennismigrantenregeling wordt voldaan. Als er niet wordt voldaan aan de gestelde looneis en/of er geen verblijfsvergunning door de IND is afgegeven voor «Arbeid als kennismigrant», is er sprake van een overtreding van artikel 2 van de Wav door de werkgever.

De verschillende departementen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders zijn doorlopend in gesprek om de samenwerking ten aanzien van beleid, uitvoering en toezicht verder te verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van gegevensuitwisseling tussen ketenpartners. Het kabinet zal samen met de verschillende ketenpartners nader bezien hoe het toezicht

op erkend referenten verder kan worden vormgegeven met inachtneming van de beschikbare capaciteit en taken van de betrokken organisaties.

g. Consultaties

Tijdens de totstandkoming van deze verkenning zijn verschillende werkgevers die kennismigranten in dienst hebben geconsulteerd. Deze werkgevers varieerden van grote bedrijven tot start-ups/scale-ups en onderzoeksinstellingen. Sociale partners werden eveneens geconsulteerd.

Sociale partners:

Werkgeversorganisaties hebben aangegeven dat kennismigranten in Nederland nodig zijn en dat het gewenst is om ze te behouden. Zij hebben aandacht gevraagd voor een aantal aspecten zoals het in beeld brengen van de effecten van de verschillende maatregelen.

Met betrekking tot het looncriterium benadrukten de werkgevers dat het looncriterium voor onder de 30 jaar behouden moet blijven omdat dit van belang is om in Nederland afgestudeerde internationale studenten te behouden.

Sociale partners hebben ten slotte ervoor gepleit goed aan te geven hoe deze maatregelen misbruik van de kennismigrantenregeling tegengaan. Het kabinet is hieraan tegemoetgekomen in de verkenning.

2. Aanscherping Europese blauwe kaart

Zoals toegezegd in de brief van 13 mei 2025 geeft het kabinet een nadere uitwerking van de punten die uw Kamer heeft ingebracht in het debat over het voorstel tot wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van de herziene blauwekaartrichtlijn.⁴⁶

Allereerst staat het kabinet nog steeds welwillend tegenover het regelen van een adresvereiste bij de aanvraag voor de blauwe kaart en een directe toets op eventuele strafrechtelijke sancties opgelegd aan de werkgever. Dat geldt ook voor het verlangen van bewijsstukken van hogere beroeps-kwalificaties van kaarthouders die in een andere lidstaat de blauwe kaart hebben verkregen en minder dan twee jaar als kaarthouder hebben gewerkt. Het kabinet wil wel, onder meer op basis van een uitvoerings-toets, de meerwaarde van deze aanscherpingen afwegen tegen de regeldruk voor werkgevers en uitvoeringslasten die zij met zich meebrengen. Het kabinet zal daarbij ook de effecten bezien in de wisselwerking met andere verblijfsregelingen voor kennis- en arbeidsmi-gratie. Dit ook in het licht van de kanttekeningen die eerder bij deze voorstellen gemaakt zijn.⁴⁷

Hiermee wordt invulling gegeven aan de drie bijbehorende moties van de leden Ceder en Van Nispen.⁴⁸

Het gewijzigd amendement van het lid Saris c.s., introduceert een arbeidsmarkttoets voor de blauwe kaart in de Vw 2000. In onderdeel 1, onder d, van deze verkenning is nader op dit amendement ingegaan.

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 332, nr. 36.

⁴⁷ Idem, nr. 34.

⁴⁸ Id., nrs. 38, 39 en 42.

Het amendement om het looncriterium⁴⁹ te verhogen naar ten minste 1,3 keer het gemiddeld bruto jaarsalaris en naar tenminste 1,1 keer voor pas afgestudeerden is door uw Kamer aangenomen. Dit zal ook worden meegenomen in de aanpassing van het looncriterium voor de nationale kennismigrantenregeling, zoals hierboven beschreven, omdat beide regelingen in samenhang bekeken worden, zoals aangegeven in bovengenoemde brief van 13 mei jl. De eenduidigheid van criteria in beide regelingen komt tegemoet aan de wens van uw Kamer en leidt tot eenduidigheid in beleid voor zowel werkgevers als kennismigranten.

Het kabinet zal dus bekijken in hoeverre de verhoging van het looncriterium naar tenminste 1,3 het gemiddeld bruto jaarsalaris ook op kennismigranten ouder dan 30 jaar binnen de nationale kennismigrantenregeling kan worden toegepast. Voor kennismigranten onder de 30 jaar overweegt het kabinet om het looncriterium van tenminste 1,1 keer het gemiddelde bruto jaarsalaris te hanteren.

Dit wordt dan gelijk aan het criterium voor recent afgestudeerden van de Europese blauwe kaart. Het looncriterium voor recent afgestudeerde kennismigranten in de nationale kennismigrantenregeling wordt apart bezien.

Ter invulling van de gewijzigde motie Saris c.s.⁵⁰ onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om de afgifte van de blauwe kaart te maximeren bij hoge werkloosheid, in samenhang met aanpassingen van de nationale kennismigrantenregeling, zoals aangegeven in de brief van de Minister van Asiel en Migratie van 6 maart jl.⁵¹ Het kabinet merkt hierbij op dat een arbeidsmarkttoets een fijnmaziger instrument is om bij hoge werkloosheid de arbeidsmarkt te reguleren. Bij een arbeidsmarkttoets wordt immers getoetst op het prioriteitgenietend aanbod binnen de EU/EER en Zwitserland (zie onderdeel 1, onder d.), zoals ook aangegeven in bovengenoemde brief van 6 maart jl.

De gewijzigde motie-Saris c.s. over het beperken van de blauwe kaart tot tekortfuncties in rechtstreeks dienstverband acht het kabinet niet uitvoerbaar omdat zij in strijd is met de herziene richtlijn. Het kabinet heeft dit standpunt in eerdere correspondentie uitvoerig toegelicht.⁵²

3. Beter behouden en gericht aantrekken van talent

Nederland scoort goed op het gebied van het aantrekken en behoud van kennismigranten. Volgens OESO-onderzoek staat Nederland in de top 10 van OESO-landen die het meest aantrekkelijk zijn voor kennismigranten.⁵³ De OESO-ranking vindt plaats op basis van een aantal indicatoren die niet alleen gericht zijn op inkomen en belasting, maar ook op carrièremogelijkheden voor de kennismigrant en gezinsleden, kwaliteit van leven, inclusiviteit, de ontwikkelingen in *research en development* en gezondheidszorg. Het onderzoek van Regioplan over de vestigingskeuze van kennismigranten uit 2024 bevestigt dat de keuze van een kennismigrant om zich te vestigen in Nederland of een EU-land niet uitsluitend afhangt van financiële factoren.⁵⁴ Sociale factoren zoals de aanwezigheid van andere kennismigranten en de mogelijkheid van het opbouwen van

⁴⁹ Id., nr. 49.

⁵⁰ Id., nr. 46.

⁵¹ Id., nr. 34.

⁵² Id., nrs. 19, 34 en 36.

⁵³ Measuring and assessing talent attractiveness in oecd countries, second edition www.oecd.org/migration.

⁵⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 30 573, nr. 222

sociale netwerken spelen een grote rol. Deze factoren wegen relatief zwaar om in Nederland te blijven. Daarnaast zijn carrièremogelijkheden voor de kennismigrant en loopbaanmogelijkheden voor partners en gezinsleden van groot belang. Barrières bij huisvesting veroorzaken de grootste twijfels om voor Nederland te kiezen, net als de Nederlandse taal. Onder kenniswerkers is er dus behoefte aan structurele ondersteuning bij het leren van de taal en het leven in Nederland.

Met betrekking tot studenten staat Nederland volgens hetzelfde OESO-onderzoek in de top 20. Bij studenten wordt onder andere gekeken naar de hoogte van collegegelden, taal, de mogelijkheden van het blijven in het land na afstuderen en het aandeel van studenten in de totale populatie.

Uit recent onderzoek van Nuffic en het ROA blijkt dat de blijfkans van internationale studenten toeneemt onder meer recente afstudeercohorten.⁵⁵ Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de krappe arbeidsmarkt in Nederland. In het onderzoek van Nuffic over het behoud van internationaal talent blijkt dat er verschillende factoren zijn waarom talent ervoor kiest om in Nederland te blijven.⁵⁶ Zoals ook in het OESO-onderzoek naar voren komt heeft dit onder meer te maken met carrièremogelijkheden, werk-privébalans, kwaliteit van leven en salaris.

Toch heeft gemiddeld genomen minder dan de helft van de blijvende internationale afgestudeerden 1 jaar na afstuderen betaald werk (42,1%). Voor Nederlandse afgestudeerden is dit 64,9%. Vijf jaar na afstuderen is 75% tot 80%, afhankelijk van het afstudeercohort, niet meer in Nederland.⁵⁷ Belangrijke redenen van vertrek zijn het niet vinden van passend werk en het niet spreken van de Nederlandse taal.

Voor afgestudeerde derdelanders kent Nederland de verblijfsvergunning zoekjaar hoogopgeleiden, die deze groep in staat stelt een jaar lang in Nederland te verblijven om een baan (als kennismigrant) te vinden of een innovatieve onderneming te starten. In aanmerking komen, kort gezegd, derdelanders die een studie of onderzoeksproject hebben voltooid aan een Nederlandse

onderwijsinstelling, of aan buitenlandse top-200 instelling. Uit een studie van de IND is gebleken dat iets meer dan de helft van de zoekjaarders daarin slaagde.⁵⁸ De Internationale Organisatie voor Migratie heeft recentelijk een doorlichting van de zoekjaarvergunning uitgevoerd om te bezien hoe deze beter en gericht zou kunnen worden vormgegeven, met name ten behoeve van talent in STEM-sectoren (*Science, Technology, Engineering and Maths*).⁵⁹ Het kabinet omarmt de technische verbeter suggesties en is voornemens de overige aanbevelingen te betrekken bij de opvolging van het IBO. Het rapport wijst nadrukkelijk op het belang van voorlichting, signalering en afstemming tussen partijen die met de

⁵⁵ Abbink, H., Bakens, J., & Meijer, R. (2024). Blijfkansen van afgestudeerde internationale studenten uit het Nederlandse hoger onderwijs en hun impact op arbeidsmarktramingen. (blz. i-47). ROA. ROA Reports Nr. 002.

⁵⁶ NUFFIC, *Blijven na afstuderen. Waarom internationale studenten besluiten van Nederland hun nieuwe thuis te maken*, December 2023, raadpleegbaar via [Blijven na afstuderen - Waarom internationale studenten besluiten van Nederland hun nieuwe thuis te maken](#).

⁵⁷ NUFFIC, *Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland*, 31 maart 2025.

⁵⁸ IND, *Kenniswerkers en zoekjaarders in Nederland. Een cohortstudie naar verblijf van kenniswerkers en zoekjaarders in Nederland*, oktober 2023 en april 2024, raadpleegbaar via [infographic-rapport-incl-aanvullende-analyse-kenniswerkers-en-zoekjaarders-in-nederland-oktober.pdf](#).

⁵⁹ Zie STEMTALENT4NL - IOM Nederland.

doelgroep te maken krijgen, zoals universiteiten, IND, Nuffic en RVO, en ook op het belang van het leren van de Nederlandse taal.

Verschillende regio's zijn al bezig met het behoud van internationale studenten na hun studie zoals de regio Eindhoven, waarin verschillende stakeholders zoals onderwijsinstellingen samenwerken.⁶⁰

Ook bestaan er verschillende projecten om internationale studenten, (kennis)migranten en partners te verbinden met het Nederlandse bedrijfsleven.⁶¹ Hiermee heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie Koekkoek over het behoud van studenten en internationaal talent.⁶²

Het leren van de Nederlandse taal is, zoals hierboven al eerder aangegeven, een cruciale factor voor de integratie in de Nederlandse samenleving. Daarom zet het kabinet in op een brede aanpak voor de sociale inbedding van arbeidsmigranten, waaronder kennismigranten en hun partners.⁶³ Dit is belangrijk voor de integratie van kennismigranten in de Nederlandse samenleving. Hierdoor blijft het talent, dat al in Nederland is, behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Door kennis van de Nederlandse taal kunnen ook partners van kennismigranten beter integreren en gemakkelijker een baan vinden. Kennismigranten kunnen het gesprek aangaan met hun werkgever over taalonderwijs. Daarnaast kunnen kennismigranten en hun partners gebruik maken van het aanbod in de gemeente. De International Welcome centra kunnen de kennismigrant en hun partner hierover informeren.

Partners van kennismigranten mogen werken in Nederland. Toch hebben zij vaak moeite om een baan te vinden. In verschillende regio's zoals bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht zijn hiervoor pilotprojecten gestart.⁶⁴ Partners van kennismigranten kunnen ook gebruik maken van de dienstverlening van UWV/EURES. UWV/EURES biedt samen met International Welcome centra sollicitatietrainingen aan partners van kennismigranten. Daarnaast zet UWV/ EURES werkgeversdienstverlening in om te bemiddelen naar werk.

Als kennismigranten tussentijds hun baan verliezen wordt de kennismigrantenvergunning niet direct ingetrokken, maar pas na drie maanden. Dit geeft hun de tijd om een nieuwe baan als kennismigrant te vinden, met als doel deze kennismigranten, die al in Nederland wonen en in meer of mindere mate zijn geïntegreerd, zoveel mogelijk te behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De (herziene) richtlijn (EU) 2024/1233 betreffende de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid bepaalt dat de zoekperiode verlengd moet worden naar zes maanden indien de arbeidsmigrant, dus ook een kennismigrant, zijn vergunning twee jaar of langer bezit. Deze kennismigranten zullen relatief beter geïntegreerd zijn dan kennismigranten die korter in Nederland verblijven.

⁶⁰ Regio Deal: Aantrekken en behouden van internationale studenten

⁶¹ Verhogen blijfkans internationale studenten | Nuffic

⁶² *Kamerstukken II*, 2024–2025 36 410, nr. 108

⁶³ *Kamerstukken II*, 2024–2025, 29 861, nr. 161.

⁶⁴ Regio Amsterdam Pilot Internationaal Talent gericht op uitstroom naar zorg en kinderopvang - Regionaal Werkcentrum Groot-Amsterdam. Regio Utrecht: Benut internationaal talent: spouseprogramma Regio Utrecht.

De verlenging naar zes maanden sluit aan bij aanbevelingen uit eerder onderzoek, waaruit bleek dat drie maanden voor bedrijven en kennismigranten te kort is om de nodige werving- en selectieprocedures te doorlopen en vervolgens de aanvraag op tijd in te dienen.⁶⁵

Ook kan deze verruiming positief bijdragen aan de zelfredzaamheid van kennismigranten en potentiële kwetsbaarheden verminderen. Kennismigranten verkeren immers, net als alle andere arbeidsmigranten, in een afhankelijkheidsrelatie met de werkgever, die kan doorwerken in hun rechtspositie.⁶⁶ De herziene richtlijn is op 20 mei 2024 in werking getreden en moet uiterlijk 21 mei 2026 geïmplementeerd zijn. Daartoe strekkende wet- en regelgeving is momenteel in voorbereiding. Voor wat betreft de zoekperiode geldt dat deze alleen gegeven wordt bij tussentijds baanverlies, en dus niet na afloop van het contract. De zoekperiode duurt ook nooit langer dan de duur van de vergunning. Houders van een blauwe kaart hebben al recht op een zoekperiode van zes maanden indien zij de blauwe kaart twee jaar of langer bezitten, en wel op grond van de herziene richtlijn (EU) 2021/1883. Hiermee heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie van Aartsen en Martens-America.⁶⁷

Tot besluit

Met de hierboven aangekondigde maatregelen beoogt het kabinet verdere stappen te zetten naar het gericht en selectiever aantrekken van talent dat een bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie, en daarmee tevens misbruik en oneigenlijk gebruik verder tegen te gaan.

Zoals in de brief is aangegeven worden de voorgestelde maatregelen momenteel nader uitgewerkt en onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid, met nadrukkelijke aandacht voor de uitvoerbaarheid, de gevolgen voor het vestigingsklimaat en bedrijfsleven, inclusief start-ups en scale-ups, en de wisselwerking met andere verblijfsregelingen. Eventuele aanpassingen in het arbeidsmigratiebeleid die voortvloeien uit het IBO of SER-advies, zal het kabinet waar relevant in samenhang bezien met de voorgenen aanscherpingen. De herintroductie van de afwijzingsgrond «inactiviteit» vergt in elk geval een wetswijziging. Overige aanscherpingen kunnen naar verwachting merendeels per algemene maatregel van bestuur geregeld worden. Die procedure duurt ten minste een jaar. Bij de uitwerking van conceptwet- en regelgeving zal een tijdspad worden opgesteld. Op basis hiervan worden in verschillende uitvoerings- en handhavingstoetsen (waaronder de ex-ante uitvoeringstoets (EAUT)) de kosten en gevolgen voor de uitvoering en toezichthouders in kaart gebracht.

Het kabinet wil de maatregelen, nadat ze zijn ingegaan, evalueren. Zodat bijsturing mogelijk is, of waar nodig aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden. Om een gedegen evaluatie mogelijk te maken is het kabinet van plan een nulmeting of monitor uit te laten voeren, met nog nader vast te stellen specificaties. Onderdeel van deze evaluatie zal ook de werking en de effecten van de blauwe kaart in Nederland zijn, conform gedane toezegging en in lijn met het amendement-Omtzigt.⁶⁸ Aan het lid

⁶⁵ Regioplan, *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten. Een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carrière land*, november 2018, p. 55. Raadpleegbaar via Eindrapport - Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten.

⁶⁶ T. de Lange, *Kennismigranten in Nederland. Welcome expats soms in het nauw*, 2023, gepubliceerd als onderdeel van de Nijmegen Migration Law Working Papers Series 2023/03 (Ed. Paul Minderhoud).

⁶⁷ Kamerstuk 26 448, nr. 808.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 332, nrs. 36 en 13.

Ceder is daarbij toegezegd onderzoek te doen naar mogelijke misbruiksico's van het verrichten van nevenactiviteiten als zelfstandige door kennismigranten.